

УДК 352:342.95(045)

Рушак І.Я.,  
аспірант

## ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*У статті автор приділяє увагу дослідженню питання щодо відновлення порушених прав та законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій шляхом оскарження рішень органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві.*

**Ключові слова:** оскарження рішень, органи місцевого самоврядування, судовий захист, інтереси громадян.

Основний Закон України, а саме ст.19 визначає, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Хоча й Конституція України не містить адміністративних процесуальних норм, однак закріплює основоположні засади здійснення провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування [2, с. 323].

Органи місцевого самоврядування відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" наділені значними повноваженнями у різних галузях, зокрема, у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету та фінансів, у сфері управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у галузі будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення тощо [3].

Реалізуючи зазначені повноваження органи місцевого самоврядування наділені правом приймати відповідні управлінські рішення. Нерідко унаслідок прийняття рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування порушуються права та охоронювані законом інтереси громадян, підприємств, установ та організацій.

Судовий захист є одним із найбільш ефективних правових засобів захисту інтересів громадян. На жаль, громадяни України ще не звикли до можливості судового захисту своїх прав і

свобод і не використовують цей засіб в повній мірі.

Неправомірні рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, прийняті з порушенням прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства. Це право передбачено ч. 2 статті 55 Конституції України та статтею 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАСУ). Право оскарження рішень мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

До рішень, дій або бездіяльності суб'єктів оскарження належать колегіальні і одноособові рішення, дії або бездіяльність, у зв'язку з якими громадянин вважає, що:

- порушено або порушуються його права чи свободи;
- створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод або що вжиті заходи щодо реалізації його прав є недостатніми;
- покладено на нього обов'язки, не передбачені законодавством або передбачені законодавством, але без врахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися, або що вони покладені не уповноваженими на це особою чи органом;
- його притягнуто до відповідальності, яку не передбачено законом, або до нього застосовано стягнення за відсутністю передбачених законом підстав, або неправомочною службовою особою чи органом [4].

При встановленні обґрунтованості скарги суд

визнає оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність неправомірними і зобов'язує державний орган, юридичну чи службову особу задовольнити вимогу заявника і усунути порушення, скасовує покладений на нього обов'язок чи застосовані до нього заходи відповідальності або іншим шляхом поновлює його порушені права чи свободи.

Якщо оскаржувані рішення, дії було вчинено відповідно до закону, в межах повноважень державного органу, юридичної або службової особи і права чи свободи заявника не було порушено, суд постановляє рішення про відмову в задоволенні скарги. При задоволенні скарги суд може допустити негайне виконання рішення. Рішення суду по справі може бути оскаржено.

На сьогодні процедура прийняття рішень, здійснення дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень чинним законодавством не визначена, а тому існує небезпека їх втручання при здійсненні ними цих повноважень у сферу діяльності фізичних та юридичних осіб. До прийняття відповідного закону щодо регулювання адміністративних процедур критерії оцінки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень викладені в ч. 3 ст. 2 КАСУ. Саме ці критерії дають можливість фізичній чи юридичній особі сформулювати уявлення про правову природу рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а судам перевіряти та оцінювати їх при прийнятті своїх рішень.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, тобто, суб'єкти владних повноважень повинні бути утворені відповідно до чинного законодавства і діяти на виконання закону, приймати рішення, вчиняти дії у межах своїх повноважень, а також і таких, які не передбачені законом, але безпосередньо впливають із положень закону і є необхідними для реалізації своїх функцій з дотриманням встановленої законом процедури прийняття рішень;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Рішення, дія суб'єкта владних повноважень повинні бути спрямовані на досягнення належної мети. Якщо рішення прийняте в межах повноважень, але для

досягнення результатів, які не відповідають повноваженням суб'єкта владних повноважень, таке рішення повинно бути визнане протиправним;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). При прийнятті рішень чи вчиненні дії повинні бути враховані ті обставини, що мають значення у конкретній ситуації, уникаючи прийняття невмотивованих рішень, дій;

4) безсторонньо (неупереджено), що означає вчинення дій та прийняття рішень як незаінтересована сторона;

5) добросовісно, тобто, без корисливих прагнень досягти вигод і отримати справедливий результат;

6) розсудливо. Дії що відповідають здоровому глузду, своїм законним обов'язком та загальноприйнятим моральним стандартам;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації. Суб'єкт владних повноважень повинен забезпечити рівне ставлення до осіб під час прийняття рішення або вчинення дії за однакових обставин;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення. Суб'єкт владних повноважень здійснює свої повноваження гласно із забезпеченням доступу до інформації особі, стосовно якої прийняте рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку. Прийняття рішень без невиправданого зволікання [5, с. 280].

Враховуючи досить широку компетенцію місцевих рад та правомірність їх рішень часто стає предметом розгляду в адміністративних судах [6]. Особливо важливою проблемою на сьогоднішній день є таке неправомірне використання службового становища, коли особа реалізувала повноваження відповідно до закону, але взамін отримала певну неправомірну вигоду або обіцянку такої вигоди [7, с. 17].

Існування таких проблем в першу чергу зумовлено низьким рівнем правової культури депута-

тів місцевих рад та недосконалістю законодавства про місцеве самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 162 КАСУ, у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності та про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення [8].

Проблема полягає в тому, що правові акти індивідуальної дії, що були прийняті місцевою радою, на момент їх оскарження, як правило, вже виконані, та відповідні правові наслідки прийняття таких рішень вже настали. Такими актами, наприклад, можуть бути рішення про призначення на посаду або звільнення з посади, рішення про затвердження містобудівних обґрунтувань, рішення про надання дозволу на розробку проектів землеустрою тощо. Суттєвою характеристикою таких актів є те, що їх юридичне значення фактично вичерпується їх виконанням. Відповідно застосовувати до них процедуру скасування або визнання нечинними не зовсім коректно. Більш доцільним було б одночасно з прийняттям рішення про визнання рішення місцевої ради протиправним приймати рішення про поворот його виконання із зазначенням способу його здійснення. Але у цьому випадку суттєві складнощі для суддів можуть виникнути стосовно визначення способу його здійснення. Все це зумовлюється недосконалістю вітчизняного законодавства в багатьох сферах регулювання.

Певні труднощі можуть виникнути також у випадках, коли адміністративним суд приймає рішення про поворот виконання таких рішень органів місцевого самоврядування, які є підставою для виникнення цивільно – правових відносин. Як приклад можна навести прийняття місцевою радою рішення про надання в оренду земельної ділянки, за яким слідує укладення договору оренди відповідної земельної ділянки. Якщо рішення місцевої ради про надання земельної ділянки в оренду визнається адміністративним судом протиправним і необхідно забезпечити поворот виконання такого рішення, то відповідно і договір оренди повинен визнаватися недійсним.

Безперечно, для випадків визнання рішень органів місцевого самоврядування протиправни-

ми необхідно передбачати законодавчі механізми відновлення порушеного такими рішеннями порядку. Тобто, є необхідним запровадження інституту адміністративного відновлення. Необхідно передбачити норми, відповідно до яких, у разі визнання протиправним рішення органу місцевого самоврядування, втрачають чинність акти, прийняті на підставі такого рішення, а всі вчинені на підставі такого рішення правочини визнаються недійсними.

Однак при застосуванні адміністративного відновлення слід звертати увагу на наслідки її застосування. Особливо це стосується випадків, коли поворот виконання рішення із застосуванням адміністративної реституції тягне за собою нанесення шкоди фізичним або юридичним особам. Така ситуація може скластися за умов, що особою понесені певні витрати (проведення необхідних експертиз, сплату обов'язкових платежів тощо). У разі визнання відповідного рішення місцевої ради неправомірним, на підставі ст. 1173 ЦК України, відповідна шкода повинна відшкодовуватись органом місцевого самоврядування.

На практиці існують також випадки, коли неправомірне рішення приймається органом місцевого самоврядування з вини особи, на чию користь воно було прийняте. На даному етапі розвитку нашого законодавства не передбачено як вирішити відповідне питання. Така ситуація може скластися за умов, якщо особою були подані сфальсифіковані документи чи повідомлена неправдива інформація або навіть у результаті вчинення корупційних дій. За таких умов відшкодування, очевидно, є недоцільним і відповідно до ст. 1193 ЦК України шкода завдана потерпілому внаслідок його умислу не відшкодовується. Але в адміністративному процесі особа не може мати статусу потерпілого, оскільки потерпілим визнається особа, якій завдано шкоду внаслідок вчинення злочину або адміністративного правопорушення [9, с. 159].

Для усунення цієї прогалини варто було б передбачити у Цивільному кодексі України норму, відповідно до якої шкода, завдана фізичній чи юридичній особі неправомірним рішенням органів місцевого самоврядування, не відшкодовується, якщо прийняття такого рішення стало наслідком протиправної поведінки особи, якій завдано шкоду.

Аналіз законодавства щодо оскаржень рішень дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування дозволяє зробити наступні висновки. Сучасне законодавство України певною мірою не враховує особливостей функціонування та способів прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Завдання підвищення ефективності адміністративного судочинства, забезпечення безумовного виконання прийнятих адміністративними судами рішень стосовно неправомірності рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування необхідно вирішувати комплексно, шляхом удосконалення не лише самого Кодексу адміністративного судочинства України, а й законодавства про місцеве самоврядування, цивільного законодавства, про вибори депутатів місцевих рад. І мабуть найбільш складним завданням є сприяння всіма способами підвищенню рівня правової культури депутатів місцевих рад.

#### Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України 28 червня 1996р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004р. – К. : Міністерство Юстиції України, 2012. – 124 с.
2. Духневич О. С. Правові засади провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування/ О.С.Духневич// Форум права. – 2011. – № 1. – С. 323-328
3. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97 // Відомості Верховної

Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>

4. Цивільно-процесуальний кодекс від 18.03.2004 № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

5. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України: підручник / О. М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов; за заг. ред. О. М. Пасенюка – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

6. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Д. М.. Лук'янець – К., 2007. – 410 арк. – Бібліогр.: арк. 375-404.

7. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практичний посібник / Банчук О. Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К.: ТОВ "Софія-А". – 2012. – 88 с.

8. Темкіжєв І.Х. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.:Юрінком Інтер, 2012. – 720 с.

9. Гончар Л.Я. Оскарження правових актів індивідуальної дії, які є підставою виникнення цивільних прав / Л.Я. Гончар // Вплив адміністративного судочинства на розвиток публічного права в Україні : зб. наук. статей – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С.159 – 165;

#### И.Я. Рушчак

Обжалование решений органов местного самоуправления в административном судопроизводстве

В статье автор уделяет внимание исследованию вопроса о восстановлении нарушенных прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций путем обжалования решений органов местного самоуправления в административном судопроизводстве.

**Ключевые слова:** обжалование решений, органы местного самоуправления, судебная защита, интересы граждан.

#### I.Ya. Rushchak

Appeals against decisions of local government bodies in the administrative proceedings

The article focuses on the study of the restoration of violated rights and legitimate interests of citizens, enterprises, institutions and organizations by appealing the decisions of local government bodies in the administrative proceedings.

**Keywords:** appeal decisions, local authorities, the judicial protection, interests of citizens.